



Kommunens revisorer

2020-03-06

Kommunstyrelsen

För kännedom:
Kommunfullmäktige

Granskning av effektiviseringsarbete inom Vadstena kommun

Kommunens revisorer har med stöd av Deloitte genomfört en granskning av Vadstena kommuns effektiviseringsarbete.

I samband med granskningen har en rapport upprättats. I rapportens sammanfattning finns några iakttagelser och rekommendationer.

Revisorerna önskar kommunstyrelsens svar på rapportens rekommendationer senast 2020-05-08.

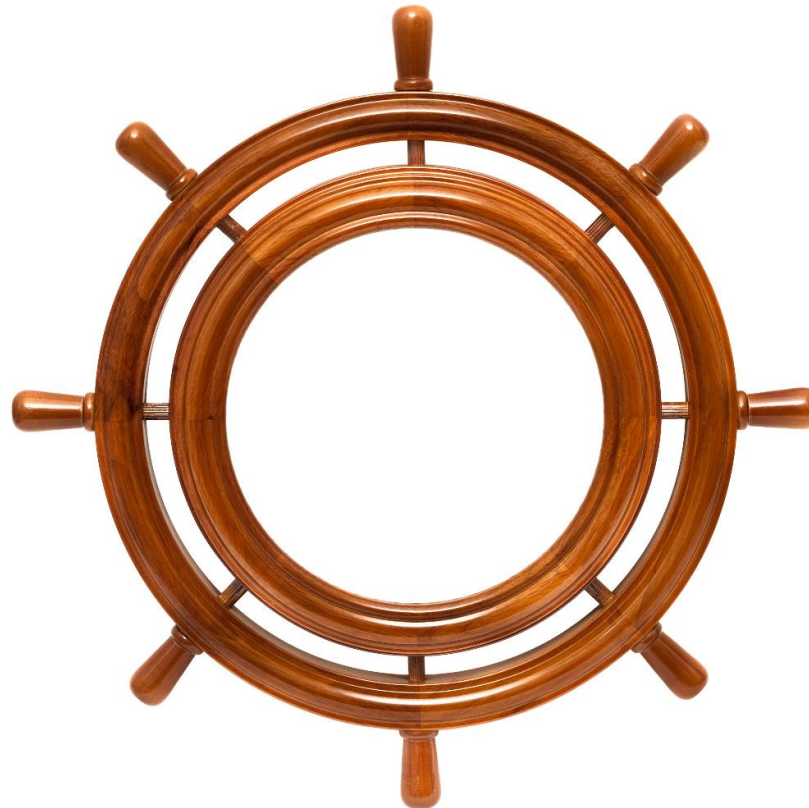
Vadstena kommun 2020-03-06

Underskrifter

För kommunens revisorer

Eva Matsson
Ordf

Martin Nyström
v.ordf.



Vadstena kommuns effektiviseringsarbete

Vadstena kommun

Januari 2020 – Torbjörn Bengtsson och Jimmy Lindberg

Innehåll

Innehåll	1
Sammanfattning	2
1. Inledning	3
2. Granskningsresultat	5

Sammanfattning

Deloitte AB har av de förtroendevalda revisorerna i Vadstena kommun fått uppdraget att genomföra en granskning avseende arbetet med effektiviseringar inom kommunen.

Revisionsfråga

Arbetar kommunstyrelsen och nämnderna på ett ändamålsenligt sätt med att effektivisera verksamheterna?

Svar på revisionsfråga

Vår sammanfattande bedömning är kommunstyrelsen och nämnderna endast delvis arbetar på ett ändamålsenligt sätt med att effektivisera verksamheterna.

Iakttagelser

- Vadstena kommun har under åren 2008 - 2018 ökat de totala nettokostnaderna i kronor per invånare med i snitt 4,4 % per år.
- Den totala nettokostnadsavvikelsen under 2018 var 7,1 %. Motsvarande siffra för riket är 3,2 %.
- Fritidshemmens nettokostnadsavvikelse är i genomsnitt 34,1 % högre än förväntat de senaste 3 åren. Motsvarande siffra för riket är 0,4 %.
- Grundskolan har under en tioårsperiod haft en högre nettokostnadsavvikelse på i genomsnitt 20,5 % per år.
- Den kommunala skattesatsen för Vadstena kommun är under 2019 22,8 % vilket är högst i Östergötlands län.
- Kultur- och utbildningsnämnden har ett besparingskrav på 4,2 mnkr inför 2020. Socialnämnden har inte fått något besparingskrav inför 2020, nämnden ska istället fortsätta sina åtgärder från 2019 för att nå en budget i balans.

- Nämnderna har inte möjlighet att balansera sitt ekonomiska resultat mellan åren.
- Det framgår utifrån underlag vi tagit del av att det är budgetprocessen och fastslagen budgetram som till största del driver effektiviseringsarbetet inom kommunen.
- Det finansiella målet är ett resultat för hela året på 7 mnkr, vilket är lägre än 2 % av skatteintäkter och generella statsbidrag.
- Det saknas en uppföljning av 2019 års verksamhetsplaner.

Rekommendationer

Kommunstyrelsen rekommenderas tillse att

- kostnadsutvecklingen inte överstiger skatteintäkter och generella statsbidrag.
- beakta nettokostnadsavvikelser för olika verksamheter vid fastställandet av den samlade budgeten.
- nämnderna håller sin tilldelade budget.
- beakta skattenivån utifrån ett attraktivitetsperspektiv.
- vid fastställande av budgeterad resultatnivå även beakta investeringsbehovet.
- genomföra en analys av fritidshemmens kostnader och vid behov göra en justering av verksamheten.
- analysera och vidta åtgärder kring resultatet av åtaganden i verksamhetsplanen i samband med delårs- och årsredovisningen.
- arbeta för att effektivisering blir ett naturligt inslag i nämndernas arbete.

Jönköping den [datum]

DELOITTE AB

Torbjörn Bengtsson
Certifierad kommunal revisor

Jimmy Lindberg
Verksamhetskonsult

1. Inledning

Bakgrund

Demografiförändringar och andra omvärldsfaktorer gör att typ och omfattning av välfärdstjänster förändras. Detta samtidigt som färre personer ska försörja fler. För att klara leverera välfärdstjänster med mindre resurser till oförändrad kvalitet utan att äventyra medarbetarnas arbetsmiljö måste kommunerna arbeta med effektivisering. Effektivisering handlar inte i första hand om att minska antalet anställda. För uppnå ett hållbart effektiviseringsarbete krävs att kommunen arbetar med ständiga förbättringar. Förbättringsarbete ska i bedrivs på ett medvetet, systematisk och strukturerat sätt med fokus på helhet och långsiktighet.

Kommunstyrelsen ska enligt kommunallagen leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter samt har en skyldighet att bedriva uppsikt över den kommunala verksamheten. Styrelsen har också ansvar för att åtgärder vidtas i de fall någon av de övriga nämnderna inte, ur ett ekonomiskt eller verksamhetsmässigt perspektiv, sköter sitt uppdrag på ett betryggande sätt. Kommunstyrelsen är även ansvarig för den ekonomiska förvaltningen.

De förtroendevalda revisorerna i Vadstena kommun har bedömt det angeläget att granska kommunens arbete med effektivisering.

Syfte och avgränsning

Granskningens syfte är att undersöka hur Vadstena kommun arbetar med effektiviseringar. Granskningen har begränsats till kommunstyrelsen med utgångspunkt i uppsiktsplikten samt ansvaret för den ekonomiska förvaltningen. Nämnderna berörs avseende deras arbete med effektivisering.

Revisionsfråga

Arbetar kommunstyrelsen och nämnderna på ett ändamålsenligt sätt med att effektivisera verksamheterna?

Underliggande frågeställningar

- Hur har kommunens nettokostnadsutveckling sett ut de senaste åren?
- Finns det några mål för effektivisering?
- Finns det någon modell eller metodik för effektivisering?
- På vilket sätt arbetar kommunstyrelsen för att stimulera effektivisering i nämnderna?
- På vilket sätt arbetar nämnderna för att effektivisera sina verksamheter?
- Hur slår de strategiska målen under rubriken effektiv organisation igenom i budgetprocessen?
- Hur följs de strategiska målen upp i t.ex. delårsrapporter och årsredovisning?
- På vilket sätt återrapporteras arbetet med effektivisering till fullmäktige?

Metod och granskningsinriktning

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier, protokolläsning samt intervjuer med relevanta befattningshavare inom KS/kommunstyrelsens förvaltning, socialnämnden/förvaltningen och kultur-och utbildningsnämnden/förvaltningen.

- Kommunstyrelsens presidium

- Kommundirektör
- Ekonomichef
- Kanslichef
- Bildningschef
- Socialchef.

Granskningen har delats in i följande sju faser:

- Planering av intervjuer.
- Samla fakta/underlag genom intervjuer och dokumentgranskning.
- Genomgång, sammanställning och analys av insamlat material. Vid behov komplettering med mer material.
- Framtagning av viktiga iakttagelser och rekommendationer samt svar på revisionsfråga.
- Rapportskrivning inkl. sakavstämning.
- Presentation av granskning till revisorer.
- Godkänd rapport skickas till berörda nämnder & revisorer.

Kvalitetssäkring

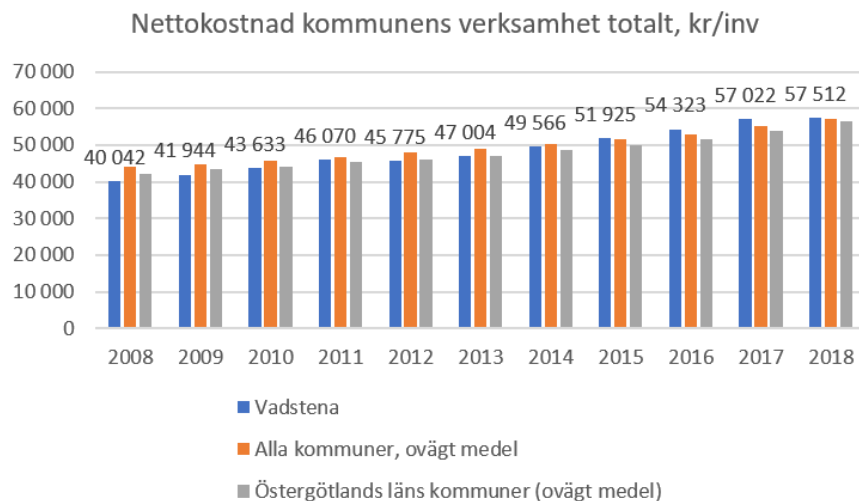
Kvalitetssäkring har skett genom Deloittes interna kvalitetssäkringssystem. Rapporten har även kvalitetssäkrats av de intervjuade personerna.

2. Granskningsresultat

Utifrån genomförda intervjuer och granskat material har en övergripande beskrivning av effektiviseringsarbetet i Vadstena kommun gjorts nedan. De iakttagelser som framkommit till följd av intervjuer och dokumentstudier redogörs under den rubrik som ansetts mest lämplig.

Hur har kommunens nettokostnadsutveckling sett ut de senaste åren?

Vadstena kommun har enligt den offentliga statistiken under 2008–2018 ökat sin totala nettokostnad i kronor per invånare med cirka 44 %. Motsvarande siffra för riket och för övriga kommuner i Östergötlands län är cirka 30 respektive 33 %, vilket visar på att nettokostnadsutvecklingen har varit högre i Vadstena under jämförd period.

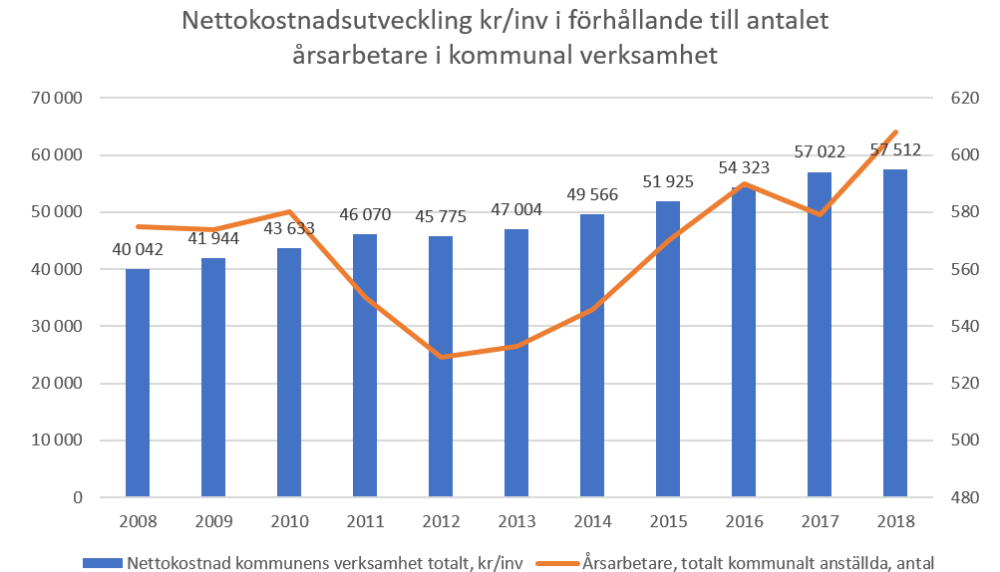


Figur 1: Nettokostnad kommunens verksamhet totalt kr/inv. 2008–2018 (Källa: Kolada).

Den genomsnittliga kostnadsökningen ligger för åren 2014 – 2017 på 4,5 – 5,0 % per år. Under 2018 har kostnadsökningen dock avtagit och ligger på knappt 0,9 % från 2017.

Figuren visar från och med 2015 ligger Vadstenas nettokostnader över de jämförda kommunernas.

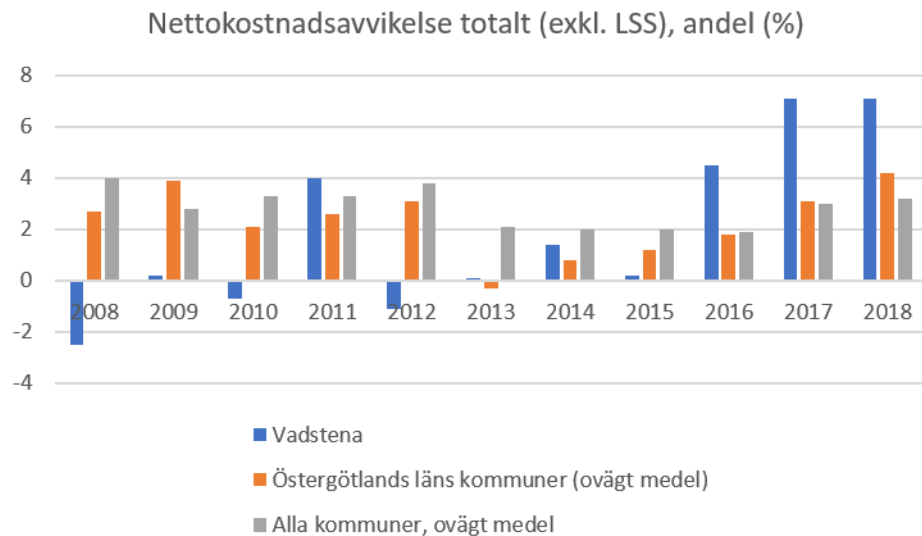
Det största kostnadsslaget en kommun har är kostnader för personal. I figur 2 presenteras Vadstena kommuns nettokostnad de senaste tio åren i förhållande till antalet årsarbetare i kommunal verksamhet (exklusive kommunala bolag).



Figur 2: Nettokostnadsutveckling kr/inv. i förhållande till årsarbetare i Vadstena kommun 2008–2018 (Källa: Kolada).

Enligt den officiellt presenterade statistiken framgår att nettokostnaderna har ökat alla år förutom mellan två år, 2011–2012, det år då det totala antal årsarbetare var som lägst. Nettokostnadsutvecklingen över en tioårsperiod håller en relativt jämn ökningsnivå medan antalet anställda varierar över tid och 2018 har antalet årsarbetare ökat i mycket högre omfattning än nettokostnaden.

Nettokostnadsavvikelsen är ett mått som visar på hur kostnaderna i kommunen förhåller sig till vad som förväntats utifrån kommunens struktur. I figur 3 kan vi se den totala nettokostnadsavvikelsen för perioden 2008–2018.



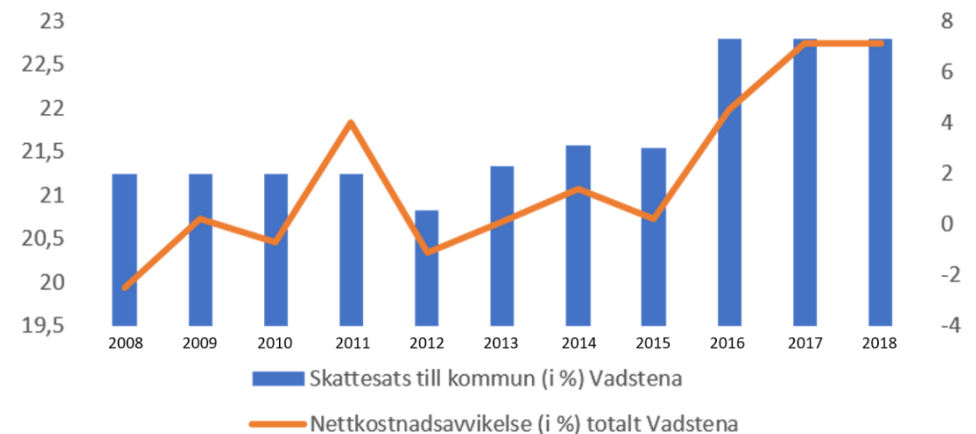
Figur 3: Nettokostnadsavvikelse totalt (exkl. LSS) i Vadstena kommun 2008–2018 (Källa: Kolada).

Vadstena kommun har under en tioårsperiod gått från att ha en lägre nettokostnad än vad som förväntats av strukturen till att 2016 passera riket och kommunerna i Östergötlands län. För 2017 och 2018 hade kommunen en total nettokostnadsavvikelse på 7,1 %.

Politiker och tjänstemän i Vadstena kommun är överens om att den generellt höga nettokostnadsavvikelsen beror på det politiska beslutet att skjuta till mer

medel till utvalda verksamhetsområden. Vid senaste skatteköjningen, vilken genomfördes 2016, valde politikerna att prioritera ökade resurser till socialnämnden och kultur- och utbildningsnämnden. Satsningen är ett led i tanken att en bra skola och omsorg ska verka som ett incitament för att tidigare utflyttade och nya medborgare ska bosätta sig i Vadstena kommun. Skattesatsen till kommunen under 2019 var i Vadstena kommun 22,80 %. Motsvarande siffra för Östergötlands läns kommuner var 21,73 %.

Skattesats till kommun (i %) i förhållande till nettokostnadsavvikelse (i %)



Figur 4: Kommunal skattesats i förhållande till nettokostnadsavvikelse i Vadstena kommun 2008–2018 (Källa: Kolada).

Figur 4 visar att när höjningen av skatten genomfördes 2016 så steg även nettokostnadsavvikelsen för kommunen som helhet. Det ger stöd åt de intervjuades analys att dessa medel använts för att fördela resurser till verksamheten. Vilket förklarar varför kommunen har en högre nettokostnadsavvikelse.

Med hjälp av offentlig statistik kan vi bryta ner nettokostnadsavvikelsen i ett antal verksamhetsområden. Tabellen nedan visar avvikelsen i dessa områden de senaste tre åren jämfört mot riket. Vad vi kan se är att Vadstena under tid haft ett stort antal verksamheter med en hög nettokostnadsavvikelse:

Område	2016		2017		2018		Snitt	
	Vadstena	Riket	Vadstena	Riket	Vadstena	Riket	Vadstena	Riket
Grundskola	15,7	2,1	18,2	3,0	20,2	3,3	18,0	2,8
Förskola	28,4	0,5	22,9	2,6	21,3	2,1	24,2	1,7
Fritidshem	35,7	2,0	36,8	2,4	32,8	-3,1	34,1	0,4
Gymnasium	8,1	2,0	20,2	3,7	0,8	4,0	9,7	3,2
Äldreomsorg	-10,4	1,8	-7,9	2,4	-4,4	3,2	-7,6	2,5
Individ- och familjeomsorg	7,3	7,7	8,3	8,8	9,0	8,3	8,2	8,3

Tabell 1: Nettokostnadsavvikelse per verksamhetsområde 2016–2018 (Källa: Kolada).

Fritidshemmets nettokostnadsavvikelse avviker mest och överstiger en tredjedel mer än vad som förväntats av strukturen. Vid intervju med bildningschef framkommer att fritidshemmen inte har fått tilldelning av resurser som övriga områden inom utbildningsområdet. Den höga nettokostnadsavvikelsen förklaras delvis med ett ökat antal lokaler till följd av fler placerade barn och elever kopplat till särskolan med fritidsplats.

Grundskolan har under åren 2008 – 2018 en nettokostnadsavvikelse på 20,5 % per år. Detta indikerar att nettokostnadsavvikelsen varit hög redan innan skattehöjningen gjordes 2016.

Analysen som görs kring satsningen i skolan är att den har gett resultat då skolresultaten ligger i toppskiktet i riket. Men det finns enligt de intervjuade en pågående diskussion om kostnaderna ligger på rätt nivå och hur mycket det går att kostnadseffektivisera innan det märks på resultatet. Det finns i den analys

som görs åsikter om att höga kostnader inte per automatik innebär höga resultat utan det krävs att arbete utförs med kvalitet vilket kanske skulle genomföras med mindre resurser.

Äldreomsorgen i Vadstena kommun ligger för samma period under sin förväntade kostnad men närmar sig enligt statistiken under 2016–2018. Detta indikerar ökade kostnader i verksamheten. Ett område som lyfts fram som kostnadskrävande är särskilda boenden. Enligt intervju med socialchef så är det 17 % av andelen 80+ i särskilt boende i Vadstena kommun. Motsvarande siffra för riket är 12 %. I genomsnitt går gränsen när särskilt boende är billigare i Vadstena om brukaren överstiger 60 timmars beviljad hemtjänst i månaden mot motsvarande 90 timmar för riket. Deras nyckeltal indikerar enligt socialchefen att antalet boendeplatser är för högt och att utrymme finns att utöka hemtjänsten vilket är en mer kostnadseffektiv lösning. Bedömningen från socialförvaltningen är att det i dagsläget finns för många platser i särskilt boende. Befintligt behov av omsorg kan lösas i hemtjänsten.

Officiell statistik visar att det markant skiljer i medianvårdtid, det antalet dagar med vård i särskilt boende som brukaren har i genomsnitt, mellan Vadstena och övriga kommuner i länet och riket.

Medianvårdtid i dagar i särskilt boende	2016	2017	2018
Vadstena	1123	1721	1155
Östergötlands län	783	817	752
Riket	812	805	809

Tabell 2: Medianvårdtid i antal dagar i särskilt boende 2016–2018 (Källa: Kolada).

Bedömning

Enligt den officiella statistiken har Vadstena kommun en hög nettokostnadsavvikelse inom ett stort antal verksamhetsområden vilket till största del kan förklaras via politiska satsningar. Av granskningen framgår att fritidshemmets kostnader inte kan förklaras av detta och verksamhetens nettokostnadsavvikelse har under en lång tid varit hög. Grundskolans avvikelse har även den under en tioårsperiod varit hög och vi bedömer att det därför inte

endast går att härleda den höga nettokostnadsavvikelsen till en ökad tilldelning av resurser utifrån skattehöjningen 2016.

Det finns en diskussion om att ökade kostnader per automatik inte leder till hög kvalitet inom kommunen. Vi gör bedömningen att en tydlig analys kopplat till de höga nettokostnadsavvikelserna och effektiviseringsarbete kan bidra till minskade avvikelser framöver.

Vi noterar även att skattesatsen i Vadstena kommun är den högsta i Östergötlands län, vilket kan innebära svårigheter för kommunen att höja skatten ytterligare om besparingar inte ger önskad effekt.

Finns det några mål för effektiviseringen?

Det av kommunfullmäktige fastslagna mål som finns kopplat till effektivisering handlar om att arbeta för att kostnadseffektivisera verksamheten. Det finns ett långsiktigt mål där Vadstena kommuns nämnder ska minska sina kostnader med totalt 3 % fram till 2022.

I det av fullmäktige antagna styrdokumentet kring tillitsbaserad styrning framgår att det finns fyra övergripande strategiska områden som kommunen ska arbeta utifrån. Ett av dessa områden berör finansiella mål. Till det finansiella målet har kopplats tre underliggande mål:

- Årets resultat 7 mnkr
- Eget kapital inflationsskyddas
- Kostnadskontroll.

Målet att årets resultat ska vara 7 mnkr är kopplat till att resultatet ska uppgå till 2 % av de skatteintäkter och generella statsbidrag som kommunen beräknas få under året. Det framgår av underlag och vid intervjuer att utifrån 2019 års budgetram så understiger 7 mnkr målet på 2 % av skatteintäkter och generella statsbidrag. Årets resultat för 2019 borde legat närmare 9 mnkr om 2 % ska efterlevas. Att målet om 7 mnkr egentligen inte är tillräckligt är en bild som

delas av politiker och tjänstepersoner.

Enligt uppgifter blir resultatet för 2019 cirka 7,5 mnkr vilket innebär att mål beräknas nås. Att det blir ett positivt resultat kan delvis förklaras enligt uppgifter från intervju med att kommunen fortsatt kan täcka upp med tidigare utbetalade migrationsmedel.

För de två stora nämnderna blir resultat för 2019 enligt årsredovisningen - 3,6 mnkr för socialnämnden och - 0,2 mnkr för kultur- och utbildningsnämnden.

Inför 2020 har kultur- och utbildningsnämnden fått en minskad budgetram på 4,5 mnkr. Socialnämnden har inför 2020 inte fått något ytterligare effektiviseringsmål än de som beslutades 2019, då nämnden haft en negativ avvikelse i resultatet. Arbetet under 2020 ska fokusera på att fortsätta med åtgärder och klara budgeten.

Bedömning

Vadstena kommun har ett fastställt finansiellt mål om att årets resultat ska bli 7 mnkr. Då målet är baserat på 2 % av skatteintäkter och generella statsbidrag kan vi konstatera att budgeterat resultat borde vara närmare 9 mnkr. Vi noterar att resultatet för 2019 beräknas bli 7,5 mnkr för kommunen som helhet. Överskottet kan delvis förklaras av att kommunen lyfter in migrationsmedel som täcker upp kostnader vilket indikerar att det egentliga resultatet är lägre.

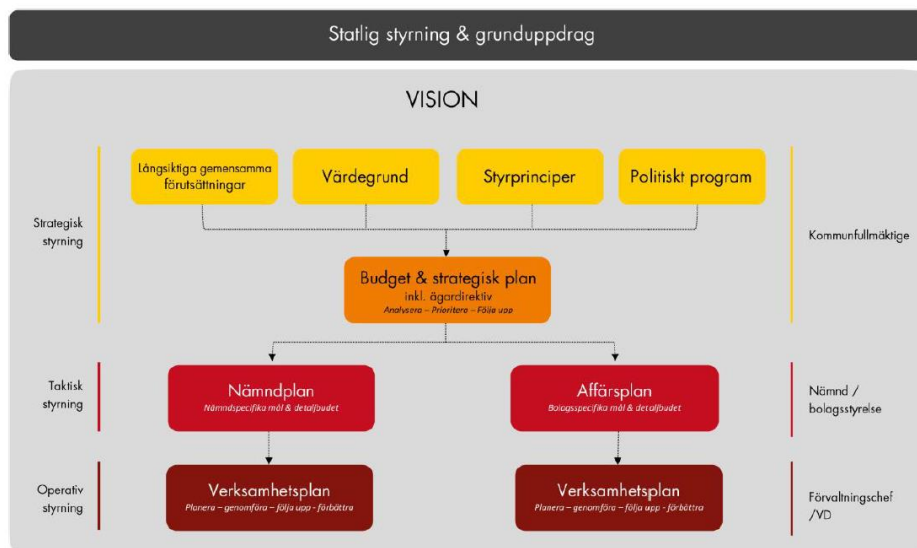
I de finansiella målen finns inget uttalat mål om effektivisering. Målen fokuserar istället på kostnadskontroll och hur stort årets resultat måste bli för att nå det uppsatta målet.

Kostnadskontroll och att hålla sig inom beslutad budget kan leda till en indirekt effektivisering via framförallt besparingar. Vi bedömer att ett tydligare uttalat

mål om effektiviseringsarbete, som även beaktar kvalitén i verksamheten, kan stimulera effektiviseringsarbetet inom hela kommunen.

Finns det någon modell eller metodik för effektivisering?

Kommunfullmäktige tog den 30 maj 2018 beslut om ett nytt styrsystem för Vadstena kommun som utgår från tillitsbaserad styrning och ledning. I bakgrunden till arbetet framgår att det nya styrsystemet ska skapa förutsättningar för effektiv allokering och organisering av resurser. Politiker och tjänstemän kopplar delvis den tillitsbaserade styrningen som en modell till att genomföra effektiviseringar och störst genomslag under 2019 har detta fått i budgetprocessen.



Styrsystemet delas upp i tre olika delar;

Strategisk styrning - här behandlas de långsiktiga strategiska och principiella frågorna av kommunfullmäktige.

Taktisk styrning - kommunstyrelse och nämnder ska årligen ta fram en nämndplan bestående av detaljbudget och nämndspecifika mål, vilka ska utgå från de strategiska mål som antagits av kommunfullmäktige.

Operativ styrning - förvaltningar och bolagsledningar ska varje år upprätta en verksamhetsplan som tydligt visar hur de politiska beslutade målen ska omsättas i åtaganden och aktiviteter i de kommunala verksamheterna. Verksamhetsplanen ska inte beslutas politiskt men bör tas fram i dialog med nämnden och redovisas för dem.

Av beslutet framgår att samtliga kommunala verksamheter bör verka och organiseras utifrån samma grundläggande styrprinciper. De fastställda styrprinciperna som gäller för Vadstena kommun är tillit, transparens, rättssäkerhet, effektivitet, kvalitet samt medborgarfokus/invånarfokus.

Det är kommunstyrelsen som ska realisera fullmäktiges principbeslut och det innebär att de ansvarar för ekonomistyrning, organisationsutveckling och kvalitet och uppföljning på en samlad nivå.

Modellens uppbyggnad innebär att förvaltningen ska ta beslut om hur politikens mål ska genomföras. I intervjuerna framkommer dock bilden att politikerna måste kunna svara på varför vissa saker sker och hur de genomförts. Det finns en uppfattning om att de "inte kan lämna hela arenan" i förhållande till förvaltningarna.

Socialchefen gör bedömningen att modellen under 2019 inte har varit implementerad i socialförvaltningen och de är i dagsläget inte bekväma att arbeta med den fullt ut och det finns en otydlighet i modellens uppbyggnad.

Det finns däremot en mer tydligt samlad bild av att arbetet med den

tillitsbaserade styrningen är i en lärandefas vilket gör att modellen kan omarbetas längs vägen. Inför 2020 kommer förvaltningsledning och politiker att genomgå utbildning i styrmodellen för ökad kunskap.

Bedömning

Modellen för tillitsbaserad styrning har inte införts specifikt som stöd för effektivisering men vi noterar att det är den som lyfts fram vid intervjuerna för att uppnå effektivitet.

Modellen utgår ifrån att förvaltningen sköter det operativa arbetet och avgör hur arbetet ska genomföras för att nå övergripande mål. Samtidigt finns det bland politiker en tanke att de inte kan släppa all operativ verksamhet till förvaltningarna. Vi noterar även att det ute i verksamheten finns en delad bild kring hur modellen är tänkt att fungera. Utbildning ska hållas under 2020 vilket kan leda till ett förtydligande för verksamheterna. För att den tillitsbaserade styrningen ska fungera fullt ut är det viktigt att varje del i kedjan har förståelse för de olika rollerna och att man delar uppfattning om vem som ansvarar och genomför de olika momenten.

På vilket sätt arbetar kommunstyrelsen för att stimulera effektivisering inom nämnderna?

Enligt kommunstyrelsens fastslagna reglemente ansvarar de "för att en effektiv och ändamålsenlig organisation upprätthålls."

De intervjuade politikerna lyfter att kommunstyrelsens roll är att arbeta mer strategiskt än operativt och att de behöver vara en förebild för de övriga nämnderna. Konkreta åtgärder de arbetar med för att stimulera effektivisering är bland annat avsatta medel för ökad digitalisering i verksamheten men även samverkan med kommuner i närområdet. Samverkan bedöms kunna bli både

kostnadseffektiv och bidra till ökad kvalitet. Det finns även besparingsåtgärder genomförda under 2019 i form av en minskad kommunledningsförvaltning och en genomlysning av fastighetsförvaltningen.

Från tjänstepersoner inom förvaltningsorganisation lyfts det fram att kommunstyrelsen upplevs vara med fullt ut på modellens innehåll och stödjer organisationens arbete med att nå budgetramen. De uttalar sitt stöd och förståelse för den analys kring ekonomisk prognos och omvärldsfaktorer som görs av kommunstyrelsens förvaltning och inser vikten av att genomföra förändringar. Tjänstepersoner från förvaltningarna upplever att de får ett bra stöd med underlag och analyser från kommunstyrelsens förvaltning i arbetet med verksamhetsplanen.

Bland tjänstepersoner vi intervjuat upplevs det att det finns en närhet till politikerna i kommunstyrelsen ute i verksamheten och Vadstena kommun har en fördel i att vara en liten kommun då politikerna kan vara närvarande närmare verksamheten i en större utsträckning.

Bedömning

Kommunstyrelsen lyfter fram sin roll som viktiga förebilder i arbetet med effektiviseringar och det finns enligt vår bedömning en samstämmighet i att kommunstyrelsen och kommunledningsförvaltningen arbetar stöttande för övriga verksamheter.

På vilket sätt arbetar nämnderna för att effektivisera sina verksamheter?

Nämndernas effektiviseringsarbete i Vadstena kommun utgår till stora delar från de ekonomiska ramarna som ges till dem inför budgetarbetet. Under 2019 har varje nämnd fått i uppdrag att ta fram effektiviseringsförslag för att minska sina kostnader och nå ner till sin ram. I praktiken är det enligt rådande

styrmodell i förvaltningarna som det föreslås och genomförs effektiviseringar. Nämndens roll blir att besluta om detaljbudgeten inför året vilken delvis är baserad på förvaltningens förslag. Verksamhetsplanen som beskriver hur de politiska målen omsätts i åtagande och aktiviteter blir därför det dokument som förklarar hur effektiviseringarna ska genomföras i praktiken.

Varje månad sker en uppföljning av ekonomin till nämnden och det finns krav på åtgärdsplaner så tidigt som möjligt vid en negativ avvikelse.

Av intervjuer framkommer att nämnderna inte har möjlighet att balansera sitt resultat mellan åren och eventuella avvikelser tas inte med in i det nya året.

Konkreta åtgärder för effektivisering under 2019 som lyfts fram från kultur- och utbildningsförvaltningen är minskad administration, kartlagt arbetsområden som tidigare dubbelarbetats och en översyn av inköpsrutiner och avtal.

Inom socialförvaltningen bedöms att effektiviseringsarbete framöver kommer att handla om att måste arbeta på ett förändrat sätt. Den nya tekniken lyfts fram som ett starkt effektiviseringsmedel för att frigöra tid för personal för moment som inte hinns med idag.

Det måste även underlättas för cheferna att kunna följa upp sin verksamhet via nyckeltal för att skapa en medvetenhet kring hur verksamhet ser ut.

Bedömning

Vi uppskattar styrmodellens uppbyggnad så att förvaltningarna i praktiken tar fram effektiviseringsförslag och genomför dessa. Nämndens roll är tydligast i fastställandet av nämndplanen och detaljbudgeten. Vi bedömer det viktigt att nämnden tar del och följer upp verksamhetsplanen inför beslut.

Under 2019 har det pågått effektiviseringar ute i nämnderna men dessa har enligt vår bedömning drivits av kravet att anpassa till budgeten snarare än att det drivs av en kvalitetsaspekt. Att utgå från en kvalitetsaspekt i effektiviseringsarbetet kan vara lättare för att få acceptans för förändring än om effektiviseringen drivs av besparing.

Vi noterar även att ekonomiska avvikelser inte balanseras mellan åren. Detta gör att nämnder med en negativ avvikelse inte behöver arbeta in det och det finns ingen positiv avvikelse att nyttja från resultatfonder. Vi bedömer att det saknas ett tydligt incitament för nämnden vid en prognostiserad negativ avvikelse att nå ett nollresultat.

Hur slår de strategiska målen under rubriken effektiv organisation igenom i budgetprocessen?

I arbetet med budgetprocessen inför 2020 framhävs den tillitsbaserade styrningen som ett verktyg för att nå budgetramen. Processen inleds med att 2019 års budget omräknas utifrån inflation och lönekompensation och utifrån det får man fram en total budgetram för kommunen.

Steg två, vilket är kopplat till styrmodellens operativa del, att förvaltningarna fick i uppgift att få fram förslag till kostnadsminskningar för att kommande budget ska nå de uppsatta finansiella målen.

När förslag på kostnadsminskningar var klara behandlades de av kommunstyrelse och övriga nämnder. Efter politiska överläggningar och prioriteringar fattades beslut om slutgiltig budgetram 27 november i fullmäktige och nämnderna fattade därefter beslut om sin detaljbudget.



Modell över budgetprocessens uppbyggnad.

Underliggande i arbetet med budgetprocessen finns den antagna strategiska planen och de övergripande målen. Det är utifrån det uppsatta målet om att årets resultat ska vara 7 mnkr som den totala budgetramen tas fram. Förväntade intäkter för året ställs mot de beräknade kostnaderna och därefter beräknas hur stora besparingar som måste göras inför nästkommande år för att nå målen.

I våra intervjuer framkommer att det framförallt är behovet av budgetanpassning som driver effektiviseringen i Vadstena kommun. Det lyfts fram att när de vet sina ramar inför året så måste verksamheterna inleda effektiviseringar för att uppnå målet. De ekonomiska resurserna sätter gränserna och det blir upp till förvaltningarna att få ut så mycket kvalité som möjligt av det.

Det finns ett pågående arbete att se över nuvarande resursfördelningsmodell som bättre harmonierar med nuvarande styrmodell. Kopplat till detta bedöms att kommunen måste se över hur de kvalitetssäkrar den data som lämnas till den offentliga statistiken för att kunna genomföra korrekta analyser inför bland annat budgetarbete och jämförelser över tid.

Bedömning

Utifrån budgetprocessens uppbyggnad kan vi se att processen i sig är det som driver ett effektiviseringsarbete inom kommunen. Det lyfts fram att när ramen för årets budget är satt så anpassar förvaltningen sin verksamhet utifrån det och i princip all verksamhetseffektivisering som lyfts fram bygger på att nå sin tilldelade budgetram.

En potentiell risk med att effektivisering kopplas samman med budgetprocessen och att fokus är på att minska kostnadsutvecklingen är att när kommunen har goda ekonomiska förutsättningar så finns det inget incitament att förändra och

se över sin verksamhet och effektiviseringsarbetet minimeras eller stannar upp.

Hur följs de strategiska målen upp i t.ex. delårsrapporter och årsredovisning?

I årsredovisningen för föregående år följer nämnderna upp hur deras arbete har gått och hur långt nämnden kommit med sina nämndspecifika mål. 2020 kommer enligt uppgifter som framkommit vid intervjuerna vara det första år som de strategiska målen redovisas för årsredovisning 2019 och varje nämnd har fått i uppdrag att lyfta fram tre exempel på hur de har bidragit till att de strategiska målen uppnås.

Under 2019 har detta även implementerats i delårsrapporteringen tillsammans med den ekonomiska redovisningen vilket innebär att uppföljning nu kommer att genomföras två gånger per år.

Enligt modellens uppbyggnad och av intervjuer framgår att verksamhetsplanen med de konkreta åtgärderna hur målen ska realiseras inte följs upp under året annat än att den ska redovisas för nämnden. Det saknas dock en tydlighet i hur ofta och på vilket sätt redovisningen ska ske.

Bedömning

Inför 2019 har Vadstena kommun infört att varje nämnd ska redovisa hur de arbetar för att kommunen ska nå de gemensamma målen vilket sker i samband med delårs- och årsredovisning.

Verksamhetsplanen som förvaltningarna tar fram ska enligt modellen inte beslutas politiskt och det finns ingen uppföljning av den för kommunstyrelse och kommunfullmäktige. Inför 2020 ska varje nämnd presentera tre exempel om hur de bidragit till att nå de strategiska målen och detta gör att det inte finns någon helhetsuppföljning på hur det faktiska arbetet går. Det kan finnas

risiker i att en avsaknad av löpande och strukturerad uppföljning försvårar eventuella åtgärder vid avvikelser.

På vilket sätt återrapporteras arbetet med effektivisering till fullmäktige?

Då arbetet med effektivisering i Vadstena kommun till stora delar är kopplat till den tillitsbaserade styrning och ledningen och budgetarbetet så får fullmäktige återrapporter i samband med att detta redovisas i delårsrapportering och vid årsredovisning som beskrivits ovan.

Vi har tidigare visat på hur arbetet med budgetprocessen går till och i detta finns det en indirekt uppföljning på ett antal nivåer upp till fullmäktige kring förvaltningarnas effektiviseringsarbete. Då förvaltningarna presenterar sina förslag till fullmäktige i budgetprocessen får de en indirekt information om hur förvaltningarna tänker arbeta med effektivisering nästkommande år. Som vi tidigare nämnt följs inte verksamhetsplanerna upp och fullmäktige får ingen ytterligare uppföljning av detta än delårsrapportering och årsredovisning.

Bedömning

Även i återrapporteringen till kommunfullmäktige saknas en löpande helhetsrapportering kring hur det faktiska arbetet går. Fullmäktige är tillsammans med nämnder och förvaltning involverade i arbetet med budgetprocessen och får på så sätt en indirekt inblick i arbetet med effektivisering men det saknas under året en löpande återrapportering enligt modellens nuvarande struktur.

Enligt fastslagen modell ska kommunfullmäktige arbeta med strategiska och långsiktiga mål. Då fullmäktige i dagsläget inte tar del av förvaltningarnas verksamhetsplaner kan det innebära svårigheter att få en tydlig bild av läget i verksamheterna inför beslut om nya mål.



Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.com/about for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte provides audit, consulting, financial advisory, risk management, tax and related services to public and private clients spanning multiple industries. Deloitte serves four out of five Fortune Global 500® companies through a globally connected network of member firms in more than 150 countries bringing world-class capabilities, insights, and high-quality service to address clients' most complex business challenges. To learn more about how Deloitte's approximately 225,000 professionals make an impact that matters, please connect with us on [LinkedIn](#) or [Twitter](#).

This communication contains general information only, and none of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, its member firms, or their related entities (collectively, the "Deloitte network") is, by means of this communication, rendering professional advice or services. Before making any decision or taking any action that may affect your finances or your business, you should consult a qualified professional adviser. No entity in the Deloitte network shall be responsible for any loss whatsoever sustained by any person who relies on this communication.